

# TRUMPALAIKIS IR ILGALAIKIS BIUDŽETO PLANAVIMAS LIETUVOS RESPUBLIKOJE

## Bronius Sudavičius

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedros docentas  
socialinių mokslų (teisės) daktaras  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Tel. (+370 5) 236 61 75  
El. paštas: bronius.sudavicius@tf.vu.lt

*Tam tikro laikotarpio biudžeto pajamų ir asignavimų planavimas – vienas iš pagrindinių biudžeto proceso principų (kartu ir biudžeto kaip finansinio planinio akto), įtvirtintų įstatymuose. Straipsnyje nagrinėjami trumpalaikio ir ilgalaikio biudžeto planavimo taikymo Lietuvos Respublikoje teisiniai pagrindai, siekiama atskleisti šio principo kaip pajamų ir asignavimų numatymo atitinkamam laikotarpiui esmę, atsiradimo priežastis, taikymo ribas ir pan.*

*Budget planning for certain period of time entails identifying the sources of income and taking into account all current and future expenses and is one of the main principles of budget process in whole. The article deals with the analysis of legal basis of long – and short-term budget planning in the Republic of Lithuania with the aim to explain the meaning of this principle, to find out the origin of long-term budget planning, etc.*

## Įvadas

Ilgalaikio planavimo diegimo biudžetinio planavimo srityje problema nėra nauja. Dar 1977 metais lenkų profesorius J. Harasimowicz rašė: „Jau daugelį metų trunka diskusijos biudžetinio periodo pailginimo būtinybės klausimu. Pažymima, be kita ko, kad metų periodas yra pernelyg trumpas, ypač kai kalbama apie investicijų planavimą ir finansavimą; kad metinis biudžetas neatitinka ilgalaikių ir perspektyvinių ekonominio vystymo planų; kad šalia metinių biudžetų būtina sudaryti biudžetus ilgesniam laikotarpiui“ [19, p. 51], todėl būtina laipsniškai pereiti prie ilgalaikio biudžetinio planavimo principų įgyvendinimo [17,

p. 340]. Tačiau reikia pripažinti, kad ilgą laiką prioritetas buvo teikiamas išskirtinai trumpalaikiam (metiniam) viešųjų finansų planavimui, todėl buvo sudaromi ir tvirtinami tik metiniai įvairaus lygio biudžetai.

Esminių pokyčių peržiūrint biudžeto planavimo principus įvyko antrojoje XX amžiaus pusėje ir pabaigoje, kai daugelio valstybių (ir Lietuvos) viešųjų finansų planavimo praktikoje vis labiau įsitvirtino ilgalaikio planavimo principas. Šis principas įgyvendinamas kartus su trumpalaikiu (metiniu) biudžeto planavimo principu (jį papildo) arba net pakeičia metinį biudžeto planavimą. Kad ir kaip būtų, akivaizdu, kad daugelio pasaulio valstybių vyriausy-

bės, vienos aktyviau, kitos pasyviau, ieško būdų geriau paskirstyti finansinius išteklius. Šioje srityje bene daugiausia naujomis iniciatyvomis pasižymėjo JAV, išmėginusios visus populiariesnius žinomus biudžeto išlaidų planavimo principus, įnešusios svarų indėlį juos kuriant, tobulinant ir taikant [15, p. 50].

Nors biudžetas kiekvienoje valstybėje, ir Lietuvos Respublikoje, yra pagrindinis centralizuotas piniginių išteklių fondas, per kurį perskirstoma didelė sukurto nacionalinio produkto dalis (nuo 20 iki 50 procentų bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) ir kurį sudaryti yra numatyta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucijoje) [3] (teisiniu požiūriu – pagrindinis valstybės finansinis planinis teisės aktas, įstatymas<sup>1</sup>), nei biudžeto apskritai problematika, nei biudžeto sudarymo (planavimo) klausimai Lietuvos teisės moksle nebuvo nagrinėti. Per visą nepriklausomos Lietuvos laikotarpį tebuvo paskelbtas vienas straipsnis, skirtas biudžeto proceso analizei, – B. Sudavičiaus *Biudžeto asignavimų valdytojų vaidmuo biudžeto pla-*

*navime Lietuvos Respublikoje*<sup>2</sup>. O biudžeto sudarymo, biudžeto pajamų ir asignavimų (išlaidų)<sup>3</sup> planavimo optimalaus termino problematika sulaukia vis didesnio užsienio teisės mokslo specialistų dėmesio<sup>4</sup>. Straipsnyje, vadovaujantis galiojančiais teisės aktais, pasitelkus sisteminių, loginių, lyginamųjų, kritinių-analitinių ir kitus teisės aiškinimo metodus, siekiama išsiaiškinti trumpalaikio ir ilgalaikio biudžeto pajamų ir asignavimų planavimo principų esmę, ilgalaikio biudžeto planavimo atsiradimo priežastis ir taikymą Lietuvos Respublikoje.

<sup>2</sup> СУДАВИЧЮС, Б. Роль распорядителей бюджетных ассигнований в бюджетном планировании в Литовской Республике. In *Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики*. Харьков, 2012, с. 15–23.

<sup>3</sup> Reikia pažymėti, kad biudžeto asignavimai ir išlaidos dažnai vartojami kaip sinonimai. Tačiau teisės aktų tekstų analizė leidžia atskirti šias kategorijas. Pagal Biudžeto sandaros įstatymo [4] 2 straipsnio 3 dalį **asignavimai** – tai „valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete patvirtinta lėšų išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui (toliau – turtas) įsigyti suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinėmis metais gauti iš valstybės biudžeto arba savivaldybės biudžete sukaupytų lėšų, pateikęs paraišką valstybės išdą valdančiai institucijai arba savivaldybės administracijai, patvirtintoms programoms finansuoti“. Kartu tai leidžia biudžeto **išlaidas** apibrėžti kaip pagrindines asignavimų panaudojimo kryptis (materialiu požiūriu – kaip panaudotus asignavimus). Tokia išlaidų samprata netiesiogiai įtvirtinta, pavyzdžiui, Biudžeto sandaros įstatymo 37 straipsnio 2 dalyje: „Seimui teikiamoje Valstybės kontrolės išvadoje turi būti nurodyta, ar paskirti asignavimai panaudoti programose nustatytiems tikslams, ar asignavimai panaudoti galimu ekonomiškiausiu ir efektyviausiu būdu, ar naudojant asignavimus nepadarę teisės aktų pažeidimų, taip pat kiek pasiekti programose nustatyti tikslai.“

<sup>4</sup> BRIDGEMAN, J. Planning-programming-budgeting in the United Kingdom central Government. In *Current practice in program budgeting*. London, 1973; GLUCHOWSKI, J. *Budzet i procedura budzetowa*. Warszawa, 2001; RUSKOWSKI, E., ZAWADZKA, U. *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budzetu zadaniowego we Francji*. Białystok, 2010, ЗУЕВ, В. *Бюджетное право Российской Федерации: современные проблемы*. Москва, 2005 ir kt.

<sup>1</sup> Konstitucijos 131 straipsnio 1 dalyje teigiama: „Valstybės biudžeto projektą svarsto Seimas ir tvirtina įstatymu iki naujųjų biudžetinių metų pradžios“. Tad, kaip konstatavo Konstitucinis Teismas 2002 m. sausio 14 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ [14], „Teisine prasme valstybės biudžetas yra įstatymas, kuriuo biudžetiniams metams patvirtinamas valstybės biudžetas – pajamų ir išlaidų planas. Pagal konstitucinę valstybės biudžeto sampratą biudžetiniams metams planuojamos valstybės pajamos ir išlaidos turi būti numatytos įstatymu patvirtintame valstybės biudžete“.

# 1. Viešųjų finansų trumpalaikio (metinio) ir ilgalaikio (daugiamečio) planavimo samprata finansų teisėje ir jo taikymo ribos

## 1.1. Trumpalaikio ir ilgalaikio planavimo samprata

Nors ilgalaikio (daugiamečio) biudžeto planavimo terminas vis labiau įsigali specialiojoje literatūroje viešųjų finansų problematika, tačiau jis nėra aiškiai apibrėžiamas. Siekiant suformuluoti jo apibrėžimą, visų pirma reikia vadovautis viešųjų finansų planavimo apskritai ir metinio planavimo konkrečiai sąvokomis.

Apskritai biudžeto planavimas yra apibrėžiamas kaip „biudžeto plano, kurio struktūra atspindi valstybės, <...> pajamų ir išlaidų struktūrą, sudarymas ir koregavimas atsižvelgiant į pasikeitusias sąlygas“ [26]. Gaudmet P-M. teigimu, „biudžeto įstatyme numatytos išlaidos galioja tik vienerius metus. Pasibaigus šiam terminui iš principo negali būti kalbos apie jokiais naujas išlaidas, kol nebus priimtas naujas įstatymas“ [18, p. 229]. Būtent taip (arba bent jau panašiai) ir yra suprantamas metinio planavimo principas finansų teisės doktrinoje [26, p. 99–100]. Tiesa, reikia pažymėti, kad kartais biudžeto planavimas atitinkamam laikotarpiui mokslinėje literatūroje vadinamas ne principu, bet įvardijamas kaip vienas iš biudžeto požymių (elementų) [19, p. 51]. Toks skirtingas požiūris į biudžeto planavimo terminą atitinkamam laikotarpiui yra pagrįstas teisės aktų nuostatomis. Biudžeto sandaros įstatymo 2 straipsnio 14 dalyje teigiama: „Valstybės biudžetas – Seimo tvirtinamas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams“, o 13 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad: „Vals-

tybės biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams <...>“. Pirmu atveju biudžeto pajamų ir išlaidų planavimas tam tikram laikotarpiui yra laikytinas vienu iš biudžeto požymių, antruju – vienas iš biudžetinio proceso principų. Lyginant ilgalaikio (daugiamečio) ir trumpalaikio (metinio) biudžeto planavimo principus galima pažymėti, kad ilgalaikis planavimas iš esmės reiškia tik viešųjų finansų (biudžeto) planavimą ilgesniam nei vienerių metų laikotarpiui, tačiau šio principo praktinis įgyvendinimas sukelia tuos pačius teisinius padarinius kaip ir metinis planavimas – atitinkamos institucijos (laikantis finansų teisės terminijos *biudžeto asignavimų* valdytojai, taip pat už biudžeto sudarymą atsakingos institucijos) privalo laikytis nustatyta tvarka patvirtintų tiek ilgalaikio, tiek metinio planavimo rodiklių kaip atitinkamo teisės akto reikalavimų (t. y. kaip atitinkamų teisės normų). Praktiškai ilgalaikis planavimas gali būti arba numatytas jau pačiame metiniame plane (nepanaudotus asignavimus perkelti į kitus biudžetinius metus), arba įgauti ilgalaikių (daugiamečių) biudžetų sudarymo pavidalą<sup>5</sup>. Taigi akivaizdu, kad ilgalaikis planavimas gali būti derinamas su metiniu planavimu arba gali net jį apskritai pakeisti.

Šalia tokio ilgalaikio biudžeto planavimo kaip pajamų ir asignavimų numatymo ilgesniam nei vienerių metų terminui supratimo dažnai kalbama apie ilgalaikį planavimą kaip atitinkamų finansinių prognozių (programų, finansinių perspektyvų, finansinių planų) sudarymą ilgesniam nei vienerių metų laikotarpiui. Tokių progno-

<sup>5</sup> Dvejų metų biudžetai, pavyzdžiui, yra sudaromi JAV (Minesotos, Niujorko valstijos), tarptautinėse organizacijose (Jungtinių Tautų švietimo, mokslo ir kultūros organizacija).

zių pagrindinis tikslas – palengvinti metinį biudžeto pajamų ir asignavimų planavimą. Tendencijos sudarinėti ilgalaikes finansines prognozes (finansinius planus) ypač pastebimos pastaruoju metu Europoje, kai kalbama ne apie įprastą (tradicinį), bet programinį (prognozinį, tikslinį, veiksmų) biudžetą<sup>6</sup>.

### ***1.2. Trumpalaikio ir ilgalaikio planavimo taikymo viešųjų finansų srityje ribos***

Antra vertus, svarbu išsiaiškinti ilgalaikio planavimo taikymo finansų teisėje sritį, jo santykį su finansų teisės objektu apskritai. Kaip teigiama teisės doktrinoje, „Valstybės bei savivaldybių vykdomos finansų veiklos išdavoje yra sudaromi įvairaus centralizacijos lygio piniginiai fondai, kurių lėšos yra naudojamos bendrosioms (viešoms) visuomenės reikmėms (sveikatos apsaugai, švietimui, kultūrai, aplinkos apsaugai ir kitoms): valstybės ir savivaldybių biudžetai, Valstybinio socialinio draudimo fondas, Privalomojo sveikatos draudimo fondas ir kt.“ [21, p. 107–108]. Būtent šie fondai, juose sukauptos lėšos apibendrintai vadinami *viešaisiais finansais* ir yra pagrindinis finansų teisės objektas.

Tradiciškai programiniu metodu pagrįstas pajamų ir asignavimų planavimas ilgesniam nei metų laikotarpiui yra suprantamas ir aiškinamas tik kaip biudžeto proceso principas, taikytinas valstybės (savivaldybės) biudžetui. Laikantis tokio požiūrio, ilgalaikio planavimo principas suprantamas siaurai, t. y. kaip taikytinas tik valstybės (savivaldybės) biudžetui su-

daryti. O metinio (trumpalaikio) planavimo principas dažnai yra suprantamas plačiau – kaip taikytinas ne tik valstybės biudžetui, bet ir visų viešųjų finansų planavimui apskritai [25, p. 78]. Lietuvoje yra sudaromas ir tvirtinamas ne tik metinis valstybės (savivaldybės) biudžetas, bet ir metinis Valstybinio socialinio draudimo fondo (pagal Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymo [8] 9 straipsnio 1 dalį „Fondo biudžeto projektas sudaromas biudžetiniams metams“), Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas („Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas sudaromas vieneriems metams – nuo sausio 1 dienos iki gruodžio 31 dienos įskaitytinai“ – nustatyta Sveikatos draudimo įstatymo [7] 14 straipsnio 1 dalyje). Tačiau vis dažniau ir rimčiau diskutuojama, kiek plačiai tikslinga taikyti tiek ilgalaikio planavimo principą, tiek su juo susijusį programinį planavimo metodą – visiems finansiniams ištekliais paskirstyti ar tik tam tikroms sritims [15, p. 51]. Ieškant atsakymo į šį klausimą, manytume, būtina vadovautis visų viešųjų finansų tarpusavio priklausomybe, sisteminiu pobūdžiu. Atsižvelgiant į visų viešųjų finansų fondų sąsają, panašiai kaip ir biudžeto atžvilgiu turi būti aiškinamas ir taikomas ir ilgalaikio (programinio) planavimo principas. Be to, tai patvirtina ir teisės aktų analizė: pavyzdžiui, Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymo 9 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „Kartu su Fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu taip pat parengiamas Fondo biudžeto projekto aiškinamasis raštas ir kitų dvejų biudžetinių metų numatomų Fondo rodiklių prognozė“ (analogiško turinio norma įtvirtinta ir Sveikatos draudimo įstatymo 14 straipsnio 2 dalyje) ir

<sup>6</sup> Programinis biudžetas yra pagrįstas asignavimų skirstymu pagal programas, o veiksmų (tikslinio) biudžeto tikslas – pasiekti konkretų rezultatą ir numatyti tam reikalingus išteklius [22, p. 67; 23, p. 10–11].

t. t. Būtinybę suvienodinti įvairių viešųjų finansų fondų pajamų ir išlaidų planavimą laiko požiūriu rodo ir tai, kad atskirose valstybėse galioja bendri įstatymai, taikytini visiems viešiesiems finansams (pavyzdžiui, Lenkijoje 1998 m. lapkričio 26 d. buvo priimtas Viešųjų finansų įstatymas (*Ustawa o finansach publicznych*) [27, p. 14–15], Rusijos Federacijoje viešiesiems finansams taikomas Biudžeto kodeksas [13] ir t. t. Taigi akivaizdu, kad ilgalaikis planavimas taikytinas (turi būti taikytinas) ne tik valstybės (savivaldybės) biudžetui, bet ir kitiems valstybėje sudaromiems viešiesiems piniginiams fondams<sup>7</sup>. Kartu nereikia pamiršti, kad dar 1998 m. spalio 22 d. priimtoje Seimo rezoliucijoje „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“ [10] buvo numatytas konsoliduoto biudžeto, „per kurį bus sujungtos visos valstybės bei savivaldybių biudžetų ir fondų lėšos“, formavimas.

## **2. Ilgalaikio biudžeto (viešųjų finansų) planavimo principo įsitvirtinimo priežastys**

Apskritai galima konstatuoti, kad beveik visą XX amžių viešųjų finansų, pirmiausia biudžeto, planavimas vienerių metų laikotarpiui buvo visuotinai naudojama taisyklė, įtvirtinta nacionaliniuose įstatymuose, netgi konstitucijų lygmeniu<sup>8</sup>, nors teisės doktrinoje dažnai pasirodydavo ir šio principo kritika bei siūlymai jį pakeisti

<sup>7</sup> Todėl neatsitiktinai Mokesčių administravimo įstatyme [6] vartojama biudžeto sąvoka apima: valstybės biudžetą, savivaldybių biudžetus, taip pat pinigų fondus, į kuriuos teisės aktų nustatyta tvarka mokami (paskirstomi) mokesčiai (2 straipsnio 3 dalis).

<sup>8</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucijos 129 straipsnyje, pavyzdžiui, teigiama: „Biudžetiniai metai prasideda sausio 1 d. ir baigiasi gruodžio 31 d.“.

(papildyti) ilgalaikio pajamų ir asignavimų planavimo principu.

Esminių pokyčių įvyko tikrai XX amžiaus pabaigoje, kai tiek Europos Sąjunga (toliau – ES), tiek atskiros valstybės savo viešųjų finansų planavimo praktikoje pradėjo naudoti ilgalaikio planavimo principą ir jį įtvirtino nacionaliniuose įstatymuose, net ir konstitucijose<sup>9</sup>. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje 1998 metais buvo pereita prie daugiamečio biudžeto planavimo siekiant racionaliai paskirstyti viešuosius finansus vidutinės trukmės tikslams pasiekti, – pradėtos sudarinėti išlaidų apžvalgos (*Suspendings Reviews*) iš pradžių trejiems, o nuo 2010 metų – ketveriems metams; nuo 2009 metų biudžeto planavimas trejiems metams buvo realiai pradėtas įgyvendinti Prancūzijoje [27]; Čekijos Respublikoje nuo 2004 metų pereita prie dvejų metų biudžeto sudarymo [20] ir t. t. Tai neįvyko atsitiktinai, o buvo nulemta daugelio objektyvių veiksnių (priežasčių).

Kalbant apie biudžeto ilgalaikio planavimo principo įsitvirtinimą Europoje, kaip pagrindinė priežastis paminėtina teigiama ES (Europos Bendrijų) patirtis daugiamečio viešųjų finansų planavimo srityje ir vis griežtėjantys reikalavimai valstybėms narėms šioje srityje. ES praktika rodo, kad yra galimas dalinis vidutinės trukmės ir net ilgalaikis biudžeto planavimas šalia tradicinio metinio biudžeto sudarymo [24, p. 161]. Tokie ilgalaikiai finansiniai planai (vienur vadinami *daugiamečiu ES biudžetu*, kitur – *finansinėmis perspektyvomis*) ES sudaromi nuo 1988 metų.

<sup>9</sup> Pavyzdžiui, Prancūzijos Konstitucijos 34 straipsnio (2008 m. liepos 23 d. konstitucinio įstatymo Nr. 2008-724 redakcija) 4 dalyje įtvirtinta: „Ilgametės viešųjų finansų prognozės yra tvirtinamos įstatymu“ [23, p. 110].



Siekdami tobulinti biudžeto procesą, Europos Parlamentas, Europos Taryba ir Europos Komisija (toliau – ES institucijos) nuo 1988 metų pradėjo sudarinėti tarpinstitucinius susitarimus dėl biudžeto, kurie apėmė ES finansinių išteklių planavimo procedūras ir finansinių programų keleriems metams sudarymą. Šie keleriems metams sudaromi susitarimai ir yra vadinami finansine perspektyva (daugiamečiu ES biudžetu). Iki šiol buvo sudaryti keturi tarpinstituciniai susitarimai. Pirmasis tarpinstitucinis susitarimas (vadinamasis *Deloro I paketas*) sudarytas 1988 metais ir buvo skirtas 1988–1992 metų finansinei perspektyvai, pagal kurią buvo numatyta skirti lėšų Suvestiniam Europos aktui įgyvendinti. Kadangi pirmojo tarpinstitucinio susitarimo ir finansinės perspektyvos lėšų balansas buvo teigiamas, ES institucijos 1993 m. spalio 29 d. patvirtino naują tarpinstitucinį susitarimą, kuriame buvo įtvirtinta finansinė perspektyva 1993–1999 metams (*Deloro II paketas*) ir padvigubintos išlaidos struktūriniais fondams. Trečiasis tarpinstitucinis susitarimas dėl 2000–2006 metų finansinės perspektyvos (*Darbotvarkė 2000*) buvo pasirašytas 1999 m. gegužės 6 d. Vienas iš svarbiausių jo uždavinių buvo suderinti bendrąją žemės ūkio politiką ir plėtrą. Galiausiai 2006 m. gegužės 17 d. buvo pasirašytas naujas tarpinstitucinis susitarimas, kuriame 2007–2013 metams numatytos ES išlaidos siekė 864,3 mlrd. EUR [16]. Šiuo metu vyksta diskusijos dėl būsimos daugiametės finansinės programos po 2013 metų. Pažymėtina, kad pagal Lisabonos sutartį [1] daugiametė finansinė programa tapo teisiškai įpareigojančiu aktu<sup>10</sup>. Beje, Sutarties dėl

ES veikimo 312 straipsnyje nustatyta, kad „daugiamete finansinė programa užtikrinama, kad Europos Sąjungos išlaidos būtų planingai plėtojamos neviršijant jos nuosavų išteklių“ ir kad „Europos Sąjungos metinis biudžetas atitinka daugiamečią finansinę programą“ – taip nustatomas finansinės drausmės pagrindas“.

Ilgalaikių finansinių planų sudarymas ES mastu leidžia ir valstybėms narėms efektyviau planuoti savo finansus ilgesniam laikotarpiui, atsižvelgiant į numatomą gauti remiantis daugiamečiu ES biudžetu finansinę paramą iš ES struktūrinių fondų.

Kita vertus, reikia pažymėti, kad vadovaudamosi ES teisės aktais valstybės narės, siekdamos viešųjų finansų optimizavimo, privalo rengti arba trimetės konvergencijos, arba stabilumo programas. Vykdam ES ir euro zonos biudžeto politikos strategijų priežiūrą ir koordinavimą, yra siekiama užtikrinti griežtesnę biudžeto vykdymo tvarką. Tuo tikslu valstybės narės yra įpareigosotos rengti stabilumo ir konvergencijos programas, kuriose pateikiama vidutinės trukmės biudžeto strategija. Pagal Stabilumo ir augimo pakto<sup>11</sup> (toliau – SAP)

---

išteklių. Ji nustatoma mažiausiai penkerių metų laikotarpiui. Sąjungos metinis biudžetas atitinka daugiamečią finansinę programą. Taryba, sprenddama pagal specialią teisėkūros procedūrą, priima reglamentą, nustatantį daugiamečią finansinę programą. Taryba, gavusi Europos Parlamento pritarimą, patvirtintą ji sudarančių narių dauguma, sprendžia vieningai [...]. Finansinė programa nustato didžiausią metinę lėšų sumą, skirtą finansiniams įsipareigojimams pagal išlaidų kategoriją vykdyti ir didžiausią metinę išlaidų sumą mokėjimų asignavimams vykdyti [...]. Jeigu iki pasibaigiant ankstesnei finansinei programai Taryba nepriėmė reglamento, nustatančio naują finansinę programą, iki to akto priėmimo yra pratęsimos ankstesnės programos paskutiniams metams nustatytos viršutinės ribos ir kitos nuostatos“.

<sup>11</sup> Stabilumo ir augimo paktas (*Stability and Growth Pact*) – taisyklėmis grindžiamas nacionalinių fiskalinių politikų koordinavimo mechanizmas Ekonominėje ir

---

<sup>10</sup> Sutarties 270a straipsnyje nustatyta: „Daugiamete finansinė programa užtikrinama, kad Sąjungos išlaidos būtų planingai plėtojamos neviršijant jos nuosavų

prevenčinės funkcijos nuostatas euro zonos valstybės narės rengia metines stabilumo programas, o kitos ES valstybės narės rengia metines konvergencijos programas, kuriose turi būti nurodyta, kaip jos ketina pasiekti ar apsaugoti pasiektą fiskalinę padėtį vidutiniu laikotarpiu, atsižvelgdamos į senėjančios visuomenės poveikį biudžetui, ir teikia jas Europos Komisijai ir Europos Tarybai. Stabilumo ir konvergencijos programose pateikiama ši informacija (pateikiama informacija apima praėjusius, einamuosius metus ir mažiausiai trejus ateinančius metus): 1) vidutinės trukmės tikslas (toliau – VTT), rodantis valstybės biudžeto būklę, kuria užtikrinama, kad nebūtų viršijama Sutartimi nustatyta biudžeto deficito 3 procentų BVP riba, taip pat ilgalaikis viešųjų finansų tvarumas, koregavimo strategija siekiant VTT (tiksliniai kiekvienų metų statistikos duomenys, kol tikslas pasiekiamas) ir numatomas valstybės skolos santykio planas; 2) pagrindinės ekonominės prielaidos (ekonomikos augimo, užimtumo, infliacijos ir kitų svarbių ekonominių kintamųjų); 3) politinių priemonių programos tikslams pasiekti aprašymas ir įvertinimas; 4) galimo pagrindinių ekonominių prielaidų pokyčių poveikio biudžeto ir skolos būklei analizė; 5) vidutinės trukmės laikotarpio pinigų politikos tikslai ir jų santykis su kainų ir valiutų kurso stabilumu (tik euro zonai nepriklausančių valstybių). Europos Taryba

---

pinigų sąjungoje, 1997 m. įsteigtas siekiant užtikrinti tvarų viešųjų finansų valdymą šalyse narėse. Pakta sudaro Europos Tarybos 1997 m. birželio 17 d. nutarimas dėl Stabilumo ir augimo pakto ir du Tarybos reglamentai: 1) 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 „Dėl biudžeto būklės peržiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo“ ir 2) 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1467/97 „Dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo“.

nagrinėja pateiktas programas kiekvienų metų pradžioje ir apie kiekvieną programą pateikia savo nuomonę, pagrįstą Europos Komisijos bei Ekonomikos ir finansų komiteto įvertinimais. Daugiausia dėmesio skiriama šiems klausimams: 1) ar ekonominės prielaidos realios; 2) ar numatant vidutinės trukmės laikotarpio biudžeto vykdymo tikslą programoje numatyta saugos riba, kuria užtikrinama, kad būtų išvengta perviršinio deficito, ir ar koregavimo planas siekiant tikslo yra tinkamas; 3) ar politinės priemonės yra pakankamos vidutinės trukmės laikotarpio biudžeto tikslui pasiekti; 4) kokių pavojų gyventojų senėjimas kelia ilgalaikiam viešųjų finansų tvarumui; 5) ar ekonominės politikos strategijos atitinka bendrąsias ekonominės politikos gaires. Remdamasi šia analize, Europos Taryba savo nuomonėje gali siūlyti valstybei narei imtis tam tikrų politinių veiksmų; valstybėms narėms gali būti taikomos deficito pertekliaus procedūros: remdamasi Komisijos siūlymu, ES Taryba gali iš anksto išpėti dėl galimo deficito perviršio, siekiant jo išvengti arba teikdama išankstines politines konsultacijas, Komisija gali rekomenduoti valstybei narei laikytis Stabilumo ir augimo pakto įpareigojimų, joms gali būti skiriamos papildomos pareigos. Tačiau ES nereikalauja, kad valstybės pereitų prie ilgalaikio planavimo, nors jį ir palaiko. Formali pareiga rengti vadinamuosius vidutinės trukmės biudžetų rodiklius įsigalios nuo 2013 m. gruodžio 31 d. [2].

### **3. Daugiametis ir metinis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje**

Įvairių valstybių praktika leidžia sąlygiškai išskirti tokias viešųjų finansų planavimo atitinkamam laikotarpiui principo įgyvendinimo organizacinės-teisines formas:

1) trumpalaikis planavimas – biudžeto pajamų ir asignavimų planavimas išimtinai metiniam periodui (metinio biudžeto sudarymas ir tvirtinimas); 2) ilgalaikis planavimas – pajamų ir asignavimų planavimas ilgesniam nei vienerių metų laikotarpiui (biudžeto sudarymas ir tvirtinimas keleriems metams); 3) trumpalaikis planavimas, pagrįstas ilgalaikėmis fiskalinėmis prognozėmis; 4) trumpalaikis biudžeto planavimas remiantis ilgalaikiu visų viešųjų finansų sektoriaus bendroju planu; 5) metinis planavimas paremtas vidutinės trukmės užduočių nustatymu.

Pagal iki 2000 metų galiojusį teisinį reguliavimą Lietuva priklausė pirmajai valstybių grupei, kuriose biudžetas buvo sudaromas (planuojamas) išimtinai vieneriems metams, – pirminėje 1990 m. liepos 30 d. Biudžeto sandaros įstatymo<sup>12</sup> redakcijoje buvo aiškiai įtvirtinta, kad „Biudžetai sudaromi vieneriems metams – nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d. įskaitytinai“.

Siekdamas efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo Lietuvoje, Seimas 1998 m. spalio 22 d. priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir inicijavo biudžeto sandaros reformą bei nurodė pagrindinius jos vykdymo principus, iš jų tokius: 1) „valstybės biudžetą planuoti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams“; 2) „valstybės biudžetą sudaryti pagal programas, kurias rengia atitinkami biudžetinių asignavimų valdytojai“; 3) „nuo 2000 m. pagal programas sudaryti ir savivaldybių biudžetus“; 4) „nustatyti pereinamąjį konsoliduoto biudžeto formavimo penkerių metų laikotarpį, per kurį bus sujungtos visos valstybės bei savivaldybių biudžetų ir fondų lėšos“.

<sup>12</sup> Tuometis šio įstatymo pavadinimas – Biudžetinės sandaros įstatymas.

Teisiniu pagrindu įgyvendinti daugia-mečio ir programinio planavimo elementus planuojant biudžetą tapo 2000 m. liepos 11 d. Biudžetinės sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas. Galiojanti Biudžeto sandaros įstatymo 17 straipsnio 2 dalies redakcija skelbia: „Valstybės biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams remiantis Vyriausybės programa, Valstybės pažangos strategija (iki šios strategijos įsigaliojimo dienos – Seimo patvirtinta Valstybės ilgalaikės raidos strategija), Nacionalinės pažangos programa, kitais Seimo ir Vyriausybės patvirtintais planavimo dokumentais, šiuo įstatymu, Fiskalinės drausmės įstatymu, kitais įstatymais ir kitais teisės aktais, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, Europos Sąjungos finansinės paramos strateginiais dokumentais, asignavimų valdytojų strateginiais veiklos planais ir Vyriausybės patvirtintais nacionalinio biudžeto preliminariais pagrindiniais rodikliais, taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais“<sup>13</sup>. Akivaizdu, kad būtent

<sup>13</sup> Rengiant 2014 metų ir vėlesnių metų valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus bus taikoma tokia 17 straipsnio 2 dalies redakcija: „Trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių projektas rengiamas remiantis Vyriausybės programa, Lietuvos konvergencijos programa, Valstybės pažangos strategija (iki šios strategijos įsigaliojimo dienos – Seimo patvirtinta Valstybės ilgalaikės raidos strategija), Nacionalinės pažangos programa, kitais Seimo ir Vyriausybės patvirtintais planavimo dokumentais, šiuo įstatymu, Fiskalinės drausmės įstatymu, kitais įstatymais ir kitais teisės aktais, šalies vidutinio laikotarpio ekonominės raidos scenarijumi, Europos Sąjungos finansinės paramos strateginiais dokumentais, asignavimų valdytojų strateginiais veiklos planais ir Vyriausybės patvirtintais valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų preliminariais pagrindiniais rodikliais, taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais“.



nuo šio momento Lietuvos teisės aktuose įtvirtintas perėjimas nuo biudžeto metinio planavimo prie vidutinės trukmės planavimo, pagrįsto ilgalaikiais tikslais, – tokie ilgalaikiai tikslai dabar įtvirtinti Valstybės pažangos strategijoje „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, patvirtintoje Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimu Nr. XI-2015, ir kituose programiniuose dokumentuose, sudarančiuose biudžeto projekto rengimo teisinį pagrindą.

Svarbūs pokyčiai toliau tobulinant (reformuojant) biudžeto planavimą įvyko Lietuvai įstojus į ES ir 2004 metais parengus pirmąją Konvergencijos programą<sup>14</sup>, kuriai Vyriausybė pritarė 2004 m. gegužės 11 d. nutarimu Nr. 568 [11]. Programos 3.1.1 punkte, kad teigiama „Pagrindinis fiskalinės politikos tikslas vidutiniu laikotarpiu – užtikrinant ekonominės politikos tikslų įgyvendinimą, siekti cikliška subalansuoto valdžios sektoriaus biudžeto. Bus siekiama, kad valdžios sektoriaus deficitas 2004–2007 metais neviršytų 3 procentų BVP ir kuo sparčiau artėtų prie subalansuoto“. Viena iš pagrindinių priemonių šiam tikslui pasiekti buvo įvardytas ir siekis: „galutinai pereiti prie biudžeto programinio formavimo“. 2011 m. balandžio 25 d. nutarimu Nr. 446 Vyriausybė pritarė Lietuvos konvergencijos 2012 metų programą [12], kurioje skelbiama, kad „Svarbiausias Lietuvos Respublikos Vyriausybės uždavinys trumpuoju (artimiausiu) laikotarpiu – sustiprinti finansų rinkų pasitikėjimą ilgalaikiu valdžios sektoriaus finansų tvarumu“ (1 punktas), o „svarbiausias strateginis

vidutinio laikotarpio politikos uždavinys – toliau konsoliduoti viešuosius finansus ir iš esmės gerinti sričių, galinčių užtikrinti ekonomikos proveržį, būklę“ (2 punktas). Pagrindinis 2012 metų tikslas – pasiekti, kad valdžios sektoriaus deficitas neviršytų 3 procentų BVP, bei sudaryti sąlygas, kad vėlesniais metais šis deficitas nuosekliai mažėtų po vieną procentinį punktą BVP, kaip yra numatyta Fiskalinės drausmės įstatyme [5]. Numatomos šios priemonės 2012–2015 metų valdžios sektoriaus balanso rodiklio užduotims įvykdyti: 1) lėšų įšaldymas, išskyrus neišvengiamus atvejus, tokius kaip antai skolos aptarnavimo išlaidos ir įmokos į ES biudžetą. Taip pat nenumatyta įšaldytų lėšų, atsilaisvinusių dėl netestinių programų ar kitokių objektyvių priežasčių sumažėjus išlaidų, skirti deficitui mažinti; 2) viršplaninių pajamų, gautų susidarius palankesnėms ūkio raidos sąlygoms, nenumatytoms centriniame ūkio raidos scenarijuje, skyrimas spartesnei konsolidacijai; 3) mokesčių administravimo gerinimas ir šešėlinės ekonomikos masto mažinimas; 4) toliau vykdyti ilgalaikį valdžios sektoriaus finansų tvarumą užtikrinančios pensijų sistemos reformą, siekiant sumažinti valdžios sektoriaus įsipareigojimus ateities pensininkams; 5) dyzelinių degalų ir cigarečių akcizo didinimas (kad būtų pasiekti ES *acquis* nustatyti minimalūs tarifai); 6) perėjimas nuo 2013 metų prie žemės mokesčio skaičiavimo nuo rinkos vertės, taip užtikrinant adekvatų privačios žemės apmokestinimą; 7) viešųjų išlaidų tolesnis mažinimas ir (ar) taikomų mokesčių keitimas, jeigu pirmiau minėtų priemonių nepakaktų konkrečių metų deficito užduotims įvykdyti.

Galima teigti, kad Lietuvoje įsigali vidutinės trukmės biudžeto planavimo, pa-

<sup>14</sup> Konvergencijos programa – ES steigimo sutartyje numatytas dokumentas, išreiškiantis Vyriausybės ekonominės politikos įsipareigojimus, siekiančius ES valstybės narės tvarios ūkio konvergencijos, suartėjimo su kitomis ES valstybėmis narėmis užtikrinant kainų ir valdžios sektoriaus finansų stabilumą.

grįsto programinio metodo taikymu, modelis. Šalies Konstitucija, Biudžeto sandaros įstatymas, kiti teisės aktai nustato, kad valstybės biudžeto projektas yra rengiamas trejiems biudžetiniams metams (vidutinės trukmės biudžetas), o tvirtinamas – vieneriems biudžetiniams metams (metinis biudžetas). Biudžeto planavimas organizuojamas šia tvarka: Vyriausybei patvirtinus trejų metų preliminarious biudžeto pagrindinius rodiklius ir maksimalių asignavimų nustatymo bendrųjų principų projektus, Finansų ministerija asignavimų valdytojams praneša numatomus maksimalius asignavimų, galimų jiems skirti trejiems metams, limitus. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai, gavę šią informaciją, rengia (tikslina) savo strateginius veiklos planus, programas, sudaro preliminarious programų sąmatų projektus, neviršydami Finansų ministerijos nurodytų maksimalių asignavimų išlaidoms finansuoti limitų, ir pateikia Finansų ministerijai. Be to, asignavimų valdytojai turi galimybę teikti ir programų, programų sąmatų alternatyvas, kurios taip pat negali viršyti bendros maksimalių biudžeto asignavimų sumos. Biudžetinių įstaigų atitinkamų metų asignavimų limitai išlaidoms nustatomi pagal praėjusių metų planą, įvertinus kitų dvejų metų asignavimų panaudojimą ir diferencijuojant pagal tam tikras valstybės funkcijas, atsižvelgiant į numatomas makroekonominio rodiklių ir nacionalinio biudžeto pajamų didėjimo tendencijas, taip pat į kriterijus, nustatytus Lietuvos konvergencijos programoje, Vyriausybės patvirtintas prioritетines programas ir priemones. Akiivaizdu, kad Lietuvoje ilgalaikis (vidutinės trukmės) biudžeto planavimas dabar turi pakankamą teisinį pagrindą, o jo trūkumai (kuriuos oficialiai įvardijo Valstybės kontrolė savo 2007 m. kovo 30 d. valstybinio

audito ataskaitoje *Programinio biudžeto sistema* [29] susiję daugiausia su subjektų, dalyvaujančių planuojant biudžetą, veikla. Audito metu taip pat nustatyta, kad nėra laikomasi trejų metų preliminarious biudžeto pagrindinių rodiklių (jie keičiami daugiau nei 26 procentais); kasmet keičiami maksimalių prognozuojamų asignavimų limitai turi įtakos ir valstybės institucijų, ir įstaigų strateginiuose planuose nustatytam asignavimų paskirstymui pagal programas; maksimali planuojamų skirti asignavimų valdytojams lėšų suma priklauso nuo einamųjų metų patvirtintų asignavimų, atsižvelgiant į ankstesnių metų panaudotus asignavimus ir numatomus makroekonominio rodiklius; nustatant asignavimų limitus, nėra vertinamas realus lėšų poreikis programoms įgyvendinti; nepanaudoti asignavimai turi būti grąžinti į biudžetą ir t. t. Atlikusi auditą Valstybės kontrolė padarė išvadą, kad „Vienas iš biudžeto sandaros reformos tikslų – valstybės biudžetą sudaryti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams, pasiektas tik iš dalies: valstybės biudžeto rodiklių prognozė trejiems metams yra netvari, planavimo sistema ne visada skatina efektyviai planuoti ir naudoti biudžeto asignavimus. Būtina ir toliau tobulinti biudžeto sudarymo procesą, ypatiną dėmesį skiriant pajamų prognozavimui. Įdiegus strateginį planavimą, tapo aiškesnis valstybės institucijų ir įstaigų veiklos finansavimas, tačiau valstybės biudžeto rodiklių prognozė trejiems metams yra netvari“. Pagrindinė biudžeto planavimo problema siejama su biudžeto trejų metų rodiklių stabilizavimu, jos sprendimas turi būti siejamas, manytume, ne su teisės aktų peržiūra<sup>15</sup>, bet su praktinės planuojant biu-

<sup>15</sup> Pažymėtina, kad trejų metų nacionalinio biudžeto prognozuojamus rodiklius, kuriais taip pat turėtų būti vadovaujamasi planuojant biudžetą, tvirtina ir Seimas.

džetą dalyvaujančių subjektų veiklos tobulinimu. Kita vertus, gali kilti klausimas dėl nacionalinio biudžeto preliminarinių rodiklių nustatymo tobulinimo, – dabar nustatomos tik bendros pajamų ir asignavimų sumos, o norint efektyviau panaudoti valstybės išteklius, manytume, reikėtų, kad vidutinės trukmės asignavimų rodikliai būtų sukonkretinti, tvirtinami pagal veiklos sritis.

## Išvados

Visuotinai pripažįstama, kad valstybės biudžetas – pagrindinis valstybės pajamų kaupimo ir naudojimo planas, sudaromas ir tvirtinamas nustatyta tvarka, laikantis tam tikrų principų. Vienas iš pagrindinių biudžeto sudarymo principų – biudžeto pajamų ir asignavimų numatymo tam tikram laikotarpiui principas.

Kalbant apie biudžeto planavimą laiko požiūriu galimi įvairūs modeliai – nuo metinio biudžeto planavimo (Rusijos Federacijos subjektų biudžetai) iki vidutinės trukmės (Lietuvos Respublikos biudžetas) ar net ilgalaikio planavimo (ES biudžetas): kiekvienas subjektas pasirenka konkretų modelį, atsižvelgdamas į savo poreikius (tiesa, ES valstybės narės, sprendamos biudžeto planavimo klausimus, turi atsižvelgti ir į ES teisės aktų reikalavimus).

Pagal iki 2000 metų galiojusį teisinį reguliavimą Lietuvos Respublika priklausė

sė valstybių, kuriose biudžetas buvo sudaromas (planuojamas) išimtinai vienerių metų laikotarpiui, grupei – pirminėje 1990 m. liepos 30 d. Biudžeto sandaros įstatymo redakcijoje buvo aiškiai įtvirtinta, kad „Biudžetai sudaromi vieneriems metams – nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d. įskaitytinai“. Esminių pokyčių, pereinant prie ilgalaikio biudžeto planavimo, įvyko 1998 m. spalio 22 d. Seimui priėmus rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir ją įgyvendinant, 2000 m. liepos 11 d. priėmus Biudžetinės sandaros įstatymo pakeitimo įstatymą, įtvirtinusi valstybės biudžeto projekto rengimą trejiems programinio metodo pagrindu biudžetiniams metams.

Nuo 2014 biudžetinių metų Lietuvos Respublikoje pradedamas taikyti naujas valstybės ir savivaldybių biudžeto planavimo modelis, pagrįstas Europos Tarybos 2011 m. lapkričio 8 d. direktyvos 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms nuostatomis, perkeltomis į nacionalinę biudžeto teisę. Esminis šio naujojo modelio ypatumas tas, kad nuo 2014 metų bus tvirtinami trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojami rodikliai (Biudžeto sandaros įstatymo 17 straipsnio 2 dalis), – taip bus įgyvendintas minėtos direktyvos 9 straipsnio reikalavimas įdiegti „bent trejų metų fiskalinio planavimo laikotarpį“. Tiesa, biudžeto planavimas trejiems metams Lietuvoje buvo taikomas jau nuo 2000 metų, tačiau dabar šis planavimas turėtų apimti ir savivaldybių biudžetus. Taip pat sugriežtinamas biudžeto trejų metų rodiklių laikymasis. „Tam tikrų metų valstybės biudžeto projekte ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekte gali būti nukrypstama nuo Seimo patvirtintų trejų biudžetinių

---

2012 m. gruodžio 20 d. nutarimu Nr. XII-82 „Dėl 2013, 2014 ir 2015 metų nacionalinio biudžeto planuojamų rodiklių“ [9] Seimas patvirtino šias planuojamas 2013, 2014 ir 2015 metų nacionalinio biudžeto pajamas (su ES ir kita tarptautine finansine parama): 1) 2013 metų – 28 936 mln. litų; 2) 2014 metų – 29 539 mln. litų; 3) 2015 metų – 28 669 mln. litų ir tokius planuojamus 2013, 2014 ir 2015 metų nacionalinio biudžeto asignavimus (su ES ir kita tarptautine finansine parama ir įskaitant dotacijas ir kompensacijas savivaldybių biudžetams): 1) 2013 metų – 29 676 mln. litų; 2) 2014 metų – 29 978 mln. litų; 3) 2015 metų – 28 589 mln. litų.

metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių tik tuo atveju, kai Vyriausybė raštu pateikia Seimui paaiškinimą, kaip pokyčiuose atsispindi nauji ekonomikos politikos prioritetai“ (Biudžeto sandaros įstatymo 17 straipsnio 3 dalis). Dar viena naujovė – Ekonominės raidos scenarijaus (Finansų ministerijos pasirinktų ir įvardytų prielaidų nulemtu, esamais statistikos duomenimis pagrįsto, nacionalinių sąskaitų duomenims ir ekonomikos dėsningumams neprieštaraujančio ekonominės

raidos apibūdinimo, pagal kurį rengiamas tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas) sudarymo įteisinimas.

Šios ir kitos Biudžeto sandaros įstatyme numatytos priemonės, manytina, ne tik leis išplėsti vidutinės trukmės biudžeto planavimo (kuris apims ir savivaldybių biudžetus) ribas, bet ir užtikrins biudžeto planavimo skaidrumą, pagerins makroekonominių ir biudžeto prognozių, reikalingų fiskaliniam planavimui, kokybę.

## LITERATŪRA

### Teisės aktai

1. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį: pasirašyta 2007 m. gruodžio 13 d. *Oficialusis leidinys*, C 306/01, 2007 12 17, p. 1.
2. Europos Tarybos 2011 m. lapkričio 8 d. direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžetų sistemoms. *Oficialusis leidinys*. L 306, 2011 11 23, p. 41.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucija: Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
4. Biudžeto sandaros įstatymas: priimtas 1990 m. liepos 30 d. *Valstybės žinios*, 1990, nr. 24-596; 2000, nr. 61-1826; 2004, nr. 4-47.
5. Fiskalinės drausmės įstatymas: priimtas 2007 m. lapkričio 8 d. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 120-4881.
6. Mokesčių administravimo įstatymas: priimtas 2004 m. balandžio 13 d. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 63-2243.
7. Sveikatos draudimo įstatymas: priimtas 1996 m. gegužės 21 d. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 55-1287.
8. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas: priimtas 2001 m. spalio 11 d. *Valstybės žinios*, 2001, nr. 91-3190.
9. Seimo 2012 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. XII-82 dėl 2013, 2014 ir 2015 metų nacionalinio biudžeto planuojamų rodiklių. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 153-7834.
10. Seimo 1998 m. spalio 22 d. rezoliucija dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos. *Valstybės žinios*, 1998, nr. 95-2637.
11. Konvergencijos 2004 metų programa: pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 11 d. nutarimu Nr. 568. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 79-2793.
12. Konvergencijos 2012 metų programa: pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 25 d. nutarimu Nr. 446. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 50-2453.
13. Бюджетный кодекс Российской Федерации: принятый 31 июля 1998 г. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.consultant.ru/popular/budget/>>.

### Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai

14. „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 5-186.

## Specialioji literatūra

15. BIVAINIS, J.; BUTKEVIČIUS, A. Valstybės biudžeto programų vertinimas. *Pinigų studijos*, 2003, 1 „Ekonomikos teorija ir praktika“, p. 50–64.
16. Daugiametė finansinė programa [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/lt/FTU\\_1.5.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/lt/FTU_1.5.2.pdf)>.
17. GAJL, N. *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*. Warszawa, 1993.
18. GAUDEMET, P.-M. *Finanse publiczne*. Warszawa, 1990.
19. HARASIMOWICZ, J. *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa, 1977.
20. MARKOVA, H. Budgetary reforms in the European Framework. In *Публичные финансы и налоговое право*. Воронеж, 2011, p. 28–36.
21. MEDELIENĖ, A.; SUDAVIČIUS, B. Finansų ir mokesčių teisė kaip mokslinio tyrimo objektas. *Būklė ir perspektyvos. Teisė*, 2011, t. 78, p. 104–119.
22. MELKERS, J.; WILLOUGHBY, K. The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*. Vol. 58, No. 1 (Jan. – Feb., 1998), p. 66–73.
23. RUSKOWSKI, E.; ZAWADZKA, U. *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji*. Białystok, 2010.
24. STANKIEWICZ, J. *Procedury prawne ograniczania nadmiernego deficytu jako instrument konsolidacji finansów państw UE. Ius fiscale*. Warszawa, 2012.
25. ZLOTKOWSKA, W. *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*. Poznań, 2005.
26. ГОПОХОВ, А. *Планирование бюджетных расходов в системе управления*: диссертация кандидата экономических наук. Иваново, 2006 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.dissercat.com/content/planirovanie-byudzhetnykh-raskhodov-v-sisteme-upravleniya-regionalnymi-finansami-na-primere-#ixzz2IJotTLcK>>.
27. РУСЬКОВСКИ, Е. Новые направления развития бюджетного планирования и их влияние на решения, принимаемые в странах Центральной и Восточной Европы. In *Публичные финансы и налоговое право*. Воронеж, 2011, с. 8–22.
28. *Финансовое право*. Москва, 2003.

## Kiti šaltiniai

29. Programinio biudžeto sistema: Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <[www.vktrole.lt/failas\\_senas.aspx?id=1661](http://www.vktrole.lt/failas_senas.aspx?id=1661)>.

## SHORT-TERM AND LONG-TERM BUDGET PLANNING IN THE REPUBLIC OF LITHUANIA

### Bronius Sudavičius

#### Summary

A budget of State (Government budget) in all countries is known as a financial plan of all planned incomes, expenses and revenues approved by the competent institution (in the Republic of Lithuania – by Seimas). It is a plan for saving, borrowing and spending by the State, that is drawn according to the requirements of the Law. The article deals with the problem of realization of principle of long-term (long-range) budget planning in the Republic of Lithuania. The legal definition and the essence of long-term budget planning, the reasons for changing to long-term budget planning is analyzed in the article. Particular attention is given to the question of the

reform of budget planning in Lithuania that started in 1998 and signified transition from the model of short-term to the model of long-term budget planning. It is affirmed that the planning of budget of the State for particular period of time is established in Law on budgeting as one of the main principles of the whole budget process. According to the Law on budgeting and other legal acts the draft of the budget of the Republic of Lithuania shall be prepared for the period of three years basing on legislative acts of the Republic, information from state statistical agencies, socio-economic programmes and scientific-technological projections, etc.

*Įteikta 2013 m. sausio 19 d.*

*Priimta publikuoti 2013 m. kovo 21 d.*